**Zeitschrift:** Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie = Économie et sociologie rurales [1980-2007]

**Herausgeber:** Schweizerische Gesellschaft für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie

**Band:** - (1999)

**Heft:** 2

**Artikel:** Handlungsspielräume zur Beeinflussung der Beschäftigung im ländlichen Raum

**Autor:** Rieder, Peter / Anwander Phan-huy, Sibyl / Flury, Christian

**DOI:** https://doi.org/10.5169/seals-966292

**Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

**Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

**Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

**Download PDF:** 01.08.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch**

# Handlungsspielräume zur Beeinflussung der Beschäftigung im ländlichen Raum

**Peter Rieder, Sibyl Anwander Phan-huy, Christian Flury**

**Mit der Liberalisierung der Agrarmärkte wird ein Rückgang der Beschäftigung im ländlichen Raum erwartet. Aus politischer Sicht stellt sich die Frage, ob diese Entwicklung zu gesellschaftlich unerwünschten Zuständen führt. Wenn ja, schliesst sich die Frage an, ob politische Handlungsspielräume bestehen, um die Beschäftigung im ländlichen Raum zu beeinflussen.**

**Von Bedeutung für die Erklärung der Beschäftigungsentwicklung im ländlichen Raum sind die gesamtwirtschaftlichen Sogkräfte bzw. der wirtschaftliche Druck im Agrarsektor. In der historischen Betrachtung lässt sich zeigen, dass die Beschäftigung und damit die Bevölkerungsentwicklung in den ländlichen Gebieten stärker von der Arbeitsmarktentwicklung im zweiten und dritten Sektor abhängig war als von der sektoralen Erhaltungspolitik.**

**Die mit der Liberalisierung der Agrarmärkte zu erwartenden Veränderungen werden unterschiedliche Auswirkungen in Wachstums- und Abwanderungsregionen haben. Oft genügt eine aggregierte Betrachtung nicht, um die Problembereiche "Aufrechterhaltung einer dezentralen Besiedlung" und "Pflege der Kulturlandschaft" richtig einzuschätzen und politischen Handlungsbedarf abzuleiten. Vertiefend wird deshalb die Entwicklung im Kanton Graubünden dargestellt. Ein Modell auf Dorfebene zeigt zudem die lokalen wirtschaftlichen Interdependenzen zwischen der Primärproduktion und den übrigen Sektoren auf. Zeichnen sich Probleme ab, so lassen sich diese nicht mit - wie in der schweizerischen Agrarpolitik bisher üblich - auf den Einzelbetrieb ausgerichteten, sektoralen Erhaltungsmassnahmen auffangen. Vielmehr ist ein raumbezogener, gesamtwirtschaftlicher Ansatz im Rahmen der Regionalpolitik nötig. Die nötigen Anpassungsprozesse sollen dabei sozial abgefedert, aber nicht durch zu hohe Einkommenstransfers blockiert werden.**

**Schlüsselwörter: Strukturwandel, Sektorpolitik, Regionalpolitik, Volkswirtschaft**

# 1. Entwicklung der Beschäftigung im Agrarsektor

## 1.1 Das Konzept des Sog-Druck-Modells

Ein Rückgang der Beschäftigungsmöglichkeiten im ländlichen Raum und die damit verbundene Migration aus peripheren Gebieten wird von der Gesellschaft in der Regel als Problem empfunden. Dafür gibt es sozialpolitische, kulturelle, geographische oder landschaftsästhetische Gründe. Hingegen sind die Gründe der Abwanderung in der Regel ökonomischer Art, nämlich Einkommensgefälle in vorherrschenden Branchen, Verlust von Wettbewerbsfähigkeit, Absatzverluste oder ungenügende wirtschaftliche Diversifikation.

Dabei soll der Begriff "Abwanderung" zwei Bedeutungen haben: Erstens verwenden wir den Begriff "Abwanderung" aus der Landwirtschaft im Sinne der *Aufgabe landwirtschaftlicher Tätigkeit*, unabhängig davon, ob diese einen Wohnortswechsel bedingt. Weit wichtiger für die vorliegende Fragestellung ist aber die zweite Bedeutung, nämlich die *Abwanderung aus einem Dorf* oder einem Tal bzw. der Rückgang der Bevölkerung bedingt durch wirtschaftliche Sog- und Druckkräfte. Je nach Kombination dieser Kräfte ergeben sich unterschiedliche Tendenzen zur Abwanderung und damit auch regional unterschiedliche Intensitäten des Problemdrucks. (Tabelle 1)

In Tabelle 1 ist das Zusammenspiel von starkem und schwachem Sog der übrigen Wirtschaft einerseits und unterschiedlichem Anpassungsdruck in der Landwirtschaft andererseits dargestellt. Die verschiedenen Kombinationen von Sog und Druck führen dabei in Abwanderungsregionen im Vergleich zu Wachstumsregionen zu unterschiedlichen Problemlagen.

In **Fall 1** ist der **Anpassungsdruck in der Landwirtschaft schwach** und die Abwanderung aus der Landwirtschaft fällt leicht. Deshalb ergeben sich daraus in Wachstumsregionen keine siedlungspolitischen Probleme, da die aus der Landwirtschaft Ausscheidenden innerhalb ihrer Region Arbeitsplätze in anderen Sektoren finden. Dies sind vielfach auch Nebenerwerbsmöglichkeiten, welche sich gut mit der landwirtschaftlichen Tätigkeit kombinieren lassen. Insofern stellt auch die minimale Bewirtschaftung des Kulturlandes kein Problem dar.

*Tabelle 1: Unterschiedliche Problemlagen in Abhängigkeit von Sog- und Druckkräfte für die Landwirtschaft*

| | | **Abwanderung aus der Landwirtschaft leicht möglich** (Starke Sogwirkung der übrigen Wirtschaft) | | **Abwanderung aus der Landwirtschaft erschwert** (geringe oder keine Sogwirkung der übrigen Wirtschaft) | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Schwacher Anpassungsdruck in der Landwirtschaft**<br>- Günstige Entwicklung auf den Agrarmärkten<br>- staatliche Stützungsmassnahmen<br>- Erwerbskombination möglich | **Politische Ziele** | **Fall 1:**<br>**„Natürlicher" Strukturwandel**<br>(Abwanderung tendenziell freiwillig) | | **Fall 2:**<br>**Gebremster Strukturwandel**<br>(Abwanderung tendenziell freiwillig) | |
| | | **Wachstumsregion** | **Abwanderungsregion** | **Wachstumsregion** | **Abwanderungsregion** |
| | **Dezentrale Besiedlung** | Kein Problem | Kritisch | Kein Problem | Kurzfristig kein Problem |
| | **Min. Bewirtschaftung** | Kein Problem | Kritisch | Kein Problem | Kein Problem |
| **Starker Anpassungsdruck in der Landwirtschaft**<br>- Ungüngstige Entwicklung auf den Agrarmärkten<br>- Abbau staatlicher Stützungsmassnahmen<br>- kaum Möglichkeiten für Erwerbskombintion | **Politische Ziele** | **Fall 3:**<br>**Beschleunigter Strukturwandel**<br>(Abwanderung teils freiwillig, teils erzwungen) | | **Fall 4:**<br>**Blockierter Strukturwandel**<br>(Abwanderung tendenziell erzwungen) | |
| | | **Wachstumsregion** | **Abwanderungsregion** | **Wachstumsregion** | **Abwanderungsregion** |
| | **Dezentrale Besiedelung** | Kein Problem | Kritisch | Kurzfristig soziales Problem | Soziales Problem |
| | **Min. Bewirtschaftung** | Evtl. kritisch | Teilweise kritisch (Grenzertragsland) | Kein Problem | Kurzfristig kein Problem |

*Quelle: stark erweitert nach einem einfachen Modell in BAUR (1999)*

In Wachstumsregionen kann die Aufrechterhaltung der Kulturlandschaftspflege allenfalls auch über zusätzliche regionale Abgeltungen sichergestellt werden, falls dafür z.B. in Tourismusregionen eine entsprechende Zahlungsbereitschaft vorhanden ist. Anders sieht die Situation in Abwanderungsregionen aus. Obwohl die Einkommen in der Landwirtschaft relativ gut sind, entschliessen sich viele, v.a. jüngere Arbeitskräfte, ausserhalb der Region besser bezahlte Arbeit anzunehmen. Zunehmend fehlen dann aber in der Landwirtschaft die Arbeitskräfte, um das Kulturland zu pflegen.

**Fall 2** ist das Beispiel einer Region, deren Volkswirtschaft wächst, aber nur einen **schwachen Sog nach Arbeitskräften** aus der Landwirtschaft ausübt. Dies könnte dann der Fall sein, wenn neue Industrien im Elektronik- oder Telekommunikationsbereich angesiedelt werden, welche vor allem eine Nachfrage nach hochqualifiziertem Fachpersonal ausübt. Die Anpassungskosten für in der Landwirtschaft Tätige sind in der Regel zu hoch. Sie bleiben in der Landwirtschaft, so dass auch die minimale Bewirtschaftung des Kulturlandes kein Problem darstellt. Auch in Abwanderungsregionen sind - zumindest in der kurzfristigen Betrachtung - kaum Probleme auszumachen. Die Einkommenssituation in der Landwirtschaft ist akzeptabel, das Kulturland wird bewirtschaftet. Allerdings findet eine Strukturzementierung statt, was mittel- und langfristig zu einem Verlust an Wettbewerbsfähigkeit führt. Damit wird ein Anpassungsdruck aufgebaut.

In **Fall 3** gehen wir von einem **hohen Anpassungsdruck in der Landwirtschaft** aus mit im Vergleich zur übrigen Wirtschaft stark rückständigen Einkommen. Für eine Wachstumsregion ergibt sich daraus kein siedlungspolitisches Problem, weil das verstärkte Arbeitsangebot aus der Landwirtschaft durch eine entsprechende Nachfrage in der Region aufgefangen wird. Wegen hoher Opportunitätskosten für die Arbeit ist jedoch die Bewirtschaftung des Kulturlandes in Frage gestellt. Nur mit relativ hohen finanziellen Anreizen dürfte die Bewirtschaftung auch in Ungunstlagen sichergestellt werden. Besonders kritisch ist die Situation aber in Abwanderungsregionen. Die Abwanderung aus der Region ist jetzt nicht freiwillig, sondern durch die schlechte Einkommenslage in der Landwirtschaft und durch das fehlende regionale Arbeitsplatzangebot existentiell erzwungen. Auch die minimale Bewirtschaftung des Kulturlandes ist kritisch: Während gute Lagen von den verbleibenden und sich vergrössernden Betrieben noch genutzt wird, wird Grenzertragsland unter diesen Bedingungen nicht mehr genutzt werden.

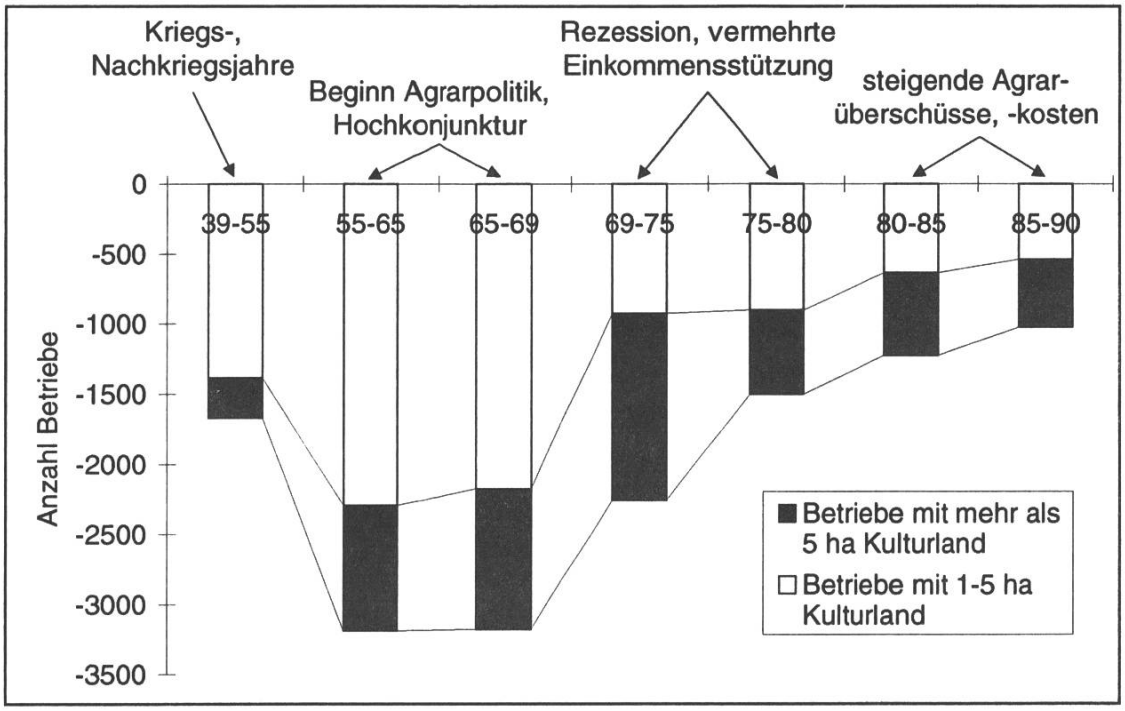
In **Fall 4** ergeben sich aufgrund der **schlechten Einkommenslage in der Landwirtschaft** und fehlenden Alternativen soziale oder existenzielle Probleme für die Bauern. Diese betreffen in Wachstumsregionen vor allem die ältere Generation, welche die hohen Anpassungskosten für einen Arbeitsplatz in einem anderen Sektor nicht mehr auf sich nehmen können oder wollen. In potentiellen Abwanderungsregionen sieht die Situation alle in der Landwirtschaft Tätigen düster aus. Unter diesen Bedingungen ist die Nachfrage nach Kulturland hoch, so dass dessen Bewirtschaftung nicht gefährdet ist.

In Kapitel 4 wollen wir dann auf politische Handlungsspielräume eintreten, um die in Tabelle 1 identifizierten Problemsituationen gezielt anzugehen.

## 1.2 Druck und Sog in der schweizerischen Landwirtschaft von 1940-1990

Wird die schweizerische Agrarpolitik im Rückblick betrachtet, so können vier verschieden Phasen im landwirtschaftlichen Strukturwandel unterschieden werden, in denen Druck- und Sogkräfte unterschiedlich gewirkt haben (BAUR 1999, S. 145ff und Abbildung 1) In der Zeit vor und nach dem zweiten Weltkrieg waren sowohl Druck - als auch Sogkräfte klein (Fall 2 in Tabelle 1), was zu einer relativ geringen Abwanderungsrate aus der Landwirtschaft führte. In den 60er und 70er Jahren übte die sich in der Hochkonjunktur befindliche Wirtschaft eine starke Sogwirkung aus (Fall 1 in Tabelle 1). Gleichzeitig wurde mit den Massnahmen des 1951 eingeführten Landwirtschaftsgesetzes der Druck in der Landwirtschaft abgeschwächt. Die 70er Jahre waren einerseits durch anhaltende Rezession und Bundesdefizite geprägt, andererseits stiegen die Aufwendungen für die Landwirtschaftspolitik über Produktpreiserhöhungen und Direktzahlungen massiv an. Der geringe Sog und der abgeschwächte Druck führten zu sehr tiefen Abwanderungsraten aus der Landwirtschaft. In den 80er Jahren stieg der Sog aus der übrigen Wirtschaft, welche sich im Aufschwung befand, wieder an. Ein erneuter Abwanderungsschub aus der Landwirtschaft blieb aber aus. Vielmehr wurden die Sogkräfte mit der Agrarpolitik überkompensiert - es kam zu einer verminderten Abwanderungsrate.

*Abbildung 1: Durchschnittliche jährliche Verminderung der Anzahl Landwirtschaftsbetriebe 1939-1990*




*Quelle: Baur P., 1999, Diss, Abbildung 7.14*

Der Forderung nach Massnahmen zur Abschwächung des wirtschaftlichen Drucks wurde besonders für das Berggebiet Rechnung getragen, was zusammen mit den geringeren Sogkräften zu einer im Vergleich zum Talgebiet kleineren Abwanderungsrate führte (siehe Tabelle 2).

*Tabelle 2: Veränderung der Zahl von Landwirtschaftsbetrieben in Berg- und Talgebiet, 1955-1990*

| | 1955 | 1990 | 1955-1990 | Durchschnittl. jährliche Veränderung in % |
|---|---|---|---|---|
| Alle Betriebe *) | 205'997 | 108'296 | -47% | -1,82% |
| - davon im Berggebiet | 68'529 | 43'757 | -36% | -1,27% |
| - davon im Talgebiet | 137'468 | 64'539 | - 53% | - 2,14% |

**) inkl. Betriebe < 1 ha* *Quelle: Baur P. 1999, S. 145*

Angesichts dieser historischen Fakten stellen sich drei Fragen:

- Genügten die strukturerhaltenden Massnahmen der Agrarpolitik, um die Beschäftigung im ländlichen Raum zu erhalten?
- War die Agrarpolitik effizient in der Erfüllung der besiedlungs- und beschäftigungspolitischen Zielsetzungen?
- Genügt der strukturpolitische Spielraum der Agrarpolitik auch in einer Zukunft mit liberalisierten Agrarmärkten, um die Beschäftigung im ländlichen Raum zu erhalten?
- Und schliesslich, ist die Agrarpolitik überhaupt der geeignete Weg für die Erhaltung von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum?

Um diese Fragen beantworten zu können, möchten wir regional unterschiedliche Entwicklungsmuster einander gegenüberstellen.

## 1.3 Unterschiedliche Beschäftigungsregionen im Alpenraum

Im Alpenraum können aufgrund ihrer sektoralen Wirtschaftsstruktur ergibt die folgenden fünf Regionstypen unterschieden werden: Agrarische, agrar-touristische, touristische und industrielle Regionen sowie Regionen ohne spezifische Prägung. In der historischen Betrachtung lassen sich vier verschiedene Entwicklungsmuster beobachten, welche mit der jeweiligen regionalen Wirtschaftsstruktur verknüpft sind:

a) Regionen mit einer über Jahre hinweg schrumpfenden Gesamtwirtschaft;
b) Regionen mit einer frühen Industrialisierung der regionalen bzw. lokalen Wirtschaft;
c) Regionen mit einer allmählichen Entwicklung infolge Kraftwerkbaus, Strassenbau oder dem Ausbau von Winter- und Sommertourismus;
d) Agrarregionen mit geringer Bedeutung der übrigen Wirtschaft.

Bezüglich der in Tabelle 1 gewählten Typologie bezeichnen wir Entwicklungsmuster **b und c als Wachstumsregionen**, **a und d** hingegen als zumindest **potentielle Abwanderungsregionen**.

**Zum Muster *a)*** gehören in der Schweiz der **obere Teil des Kantons Tessin, aber auch grosse Teile des italienischen und französischen Alpengebietes**. Die Wirtschaft schrumpfte, Arbeitsplätze in der Region gingen verloren und in der Folge verlor auch die Landwirtschaft ihre

ausserbetrieblichen Erwerbsmöglichkeiten. Die Abwanderung wurde tendenziell erzwungen. In Perioden mit starkem Sog von ausserhalb der Region (Fall 3 in Tabelle 1) fanden Abwanderungswellen statt und es entstanden Leerräume, die heute äusserst schwer wieder zu besiedeln sind.

***Für Muster b)*** verweisen wir auf den **Kanton Wallis in der Schweiz**, welcher geprägt ist durch eine relativ frühe Industrialisierung. Fast alle Landwirte sind zu Arbeitern geworden und verdienen heute den Lebensunterhalt in Fabriken. Das innerhalb der Familie vererbte Land (Realteilung) wird im Nebenerwerb weiter bewirtschaftet. Die notwendige bäuerliche Arbeit wird in der Freizeit sowie durch Frauen und Rentner erbracht. Nicht Existenzsicherung und Einkommen sind die Triebfedern dieser Landwirtschaft, sondern die Verpflichtung gegenüber dem geerbten Familienbesitz, die Freude an den eigenen Tieren und die Verbundenheit mit der Heimat und der Natur (vgl. dazu LERJEN 1998). Deshalb wird diese Art von Landwirtschaft auch kaum von kurzfristigen Entwicklungen auf den Agrarmärkten beeinflusst (Fall 1 in Tabelle 1). Vielmehr sind in solchen Regionen die dezentrale Besiedelung und die Nutzung der Kulturlandschaft einseitig von der Erhaltung der industriellen Arbeitsplätze abhängig. Bei einem Verlust der Arbeitsplätze infolge Deindustrialisierung wird die bisherige Wachstumsregion in sehr kurzer Zeit zu einer Abwanderungsregion. Damit wird auch die Bewirtschaftung des Kulturlandes in Frage gestellt.

Für ***Muster c)*** dienen der **Kanton Graubünden, das Südtirol und das österreichische Alpengebiet** als Beispiele. Der Bau von Kraftwerken und Strassen und vor allem die zunehmende Bedeutung des Sommer- und Wintertourismus führten zu einem grossen Angebot an regionalen Arbeitsplätzen (Wachstumsregionen). Eine freiwillige Abwanderung von landwirtschaftlichen Arbeitskräften war problemlos möglich (Fall 1 in Tabelle 1). Dies führte zusammen mit den staatlichen Massnahmen zu einer zweigeteilten landwirtschaftlichen Betriebstruktur mit gut strukturierten Haupterwerbsbetrieben und kleinen Nebenerwerbsbetrieben. Solange in der Region genügend Verdienstmöglichkeiten bestehen, findet keine oder nur eine schwache Abwanderung aus der Region statt. Erhöht sich nun mit der Liberalisierung der wirtschaftliche Druck im Agrarsektor, so ergibt sich entweder ein beschleunigter Strukturwandel mit den entsprechenden Übergangsproblemen oder es kommt zu einem blockierten Strukturwandel, wenn der regionale bzw. nationale Arbeitsmarkt ausgetrocknet sind.

Ein Beispiel für ***Muster d),*** also typisch agrarische Gebiete, stellt das **Schächental im Kanton Uri** dar. Je geringer der Sog der übrigen Wirtschaft bei gleichzeitig schwachem Anpassugnsdruck ist, desto kleiner sind die landwirtschaftlichen Betriebe und desto tiefer sind bei Bergbetrieben ohne Anbau von Spezialkulturen die landwirtschaftlichen Einkommen. Erwerbs-kombination ist wegen fehlenden Arbeitsplätzen in den anderen Sektoren kaum möglich. Die Erfahrung zeigt, dass in solchen Regionen oft unverhältnismässig hohe Investitionen – dank Subventionen - erfolgen. In der Schweiz gibt es verschiedene abgelegene Bergtäler, welche dieses Muster aufweisen. Die Lage der Betroffenen ist solange nicht gravierend, als über die Agrarpolitik der Anpassungsdruck stark abgeschwächt wird (Fall 2 in Tabelle 1). Ein akutes Problem entsteht erst, wenn der wirtschaftliche Anpassungsdruck zunimmt (Übergang zum Fall 4), aber der politische Wille zur Abfederung dieses Druckes nicht in gleichem Ausmass steigt. Die Abwanderung aus dem Sektor Landwirtschaft bedeutet für diese Täler gleichzeitig die Abwanderung aus der Region.

Aus der historischen Beobachtung lässt sich schliessen, dass der Agrarsektor nur in den typischen agrarischen Regionen und Dörfern dominant zur Beschäftigung beiträgt. In allen anderen Regionstypen beeinflusst die Entwicklung der Beschäftigungsmöglichkeiten in den übrigen Sektoren, insbesondere im Tourismus und in der Industrie, sowohl die Agrarstruktur als auch das Ausmass der Abwanderung aus der Region. Auf diese Zusammen-hänge wollen wir im folgenden Abschnitt am Beispiel des Kantons Graubünden eingehen. Insbesondere analysieren wir dabei auch die kleinräumigen Unterschiede zwischen einzelnen Gemeinden und Regionen.

## 1.4 Fallbeispiel Kanton Graubünden - Unterschiedliche Bevölkerungsentwicklung und Beschäftigungsstruktur

Der Bergkanton Graubünden liegt am östlichen Rand der Schweiz im Dreiländereck mit Österreich und Italien. Mit einer Gesamtfläche von 710'500 Hektaren bedeckt der Kanton 17 % der gesamtschweizerischen Fläche. Gleichzeitig leben aber nur 2.5 % der Bevölkerung in Graubünden.
Die Gesamtfläche im Kanton verteilt sich zu 25 % auf bestockte Flächen und zu 31 % auf landwirtschaftliche Nutzflächen, wovon wiederum 80 % alpwirtschaftliche Nutzflächen sind; 42 % der kantonalen Fläche sind

unproduktiv. Die starke Ausrichtung auf den Tourismus zeigt sich deutlich in der Wirtschaftsstruktur: 1996 arbeiteten 63 % der Beschäftigten im Dienstleistungsbereich, 26 % in Industrie und Gewerbe und 11 % im Primärsektor.

Der Kanton Graubünden soll im folgenden als Beispiel dienen um zu zeigen, dass selbst eine regionale Betrachtung noch zu aggregiert ist, um Aussagen machen zu können über die Entwicklung der Bevölkerung in Abhängigkeit der Lage im Agrarsektor. Dabei werden die Bevölkerungsentwicklung und die Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe sowie der Beschäftigten im II. und III. Sektor einerseits für den Gesamtkanton und andererseits für die Tourismus- und die Agrargemeinden analysiert.

Die Definition der Gemeindegruppen basiert auf der Arbeit von CADUFF (1999). Die Gruppe der Tourismusgemeinden umfasst 15 Gemeinden[1], als Agrargemeinden werden 19 Gemeinden eingestuft[2]. Zusätzlich werden 16 Agrargemeinden, die 1996 weniger als 300 Einwohner aufwiesen[3], als Kleingemeinden bezeichnet. Die Fokussierung auf diese Kleingemeinden ergibt sich aus der Überlegung, dass insbesondere kleine Agrargemeinden im Hinblick auf eine Liberalisierung der Agrarmärkte in ihrer Stabilität gefährdet sein werden.

## Bevölkerungsentwicklung

Die Bevölkerungsentwicklung seit 1950 folgt zwei verschiedenen Mustern: Während in den Tourismusgemeinden und im Gesamtkanton über das Zeitintervall 1950 bis 1996 die Bevölkerungszahl stetig anstieg oder zumindest konstant blieb, nahm in allen Agrargemeinden die Zahl der Einwohner zwischen 1950 und 1980, teilweise bis 1990, kontinuierlich ab. Im Zeitintervall 1990 bis 1996 profitierten auch die Agrargemeinden vom allgemeinen Bevölkerungs-wachstum.

Innerhalb der Tourismusgemeinden variiert die Bevölkerungsentwicklung jedoch stark: Während in Davos, Arosa und Disentis die

---

[1] Tourismusgemeinden sind: Vaz/Obervaz, Laax, Flims, Obersaxen, Scuol, Celerina, Pontresina, St. Moritz, Sils im Engadin, Silvaplana, Davos, Klosters, Arosa, Disentis und Tujetsch.

[2] Als Agrargemeinden gelten: Valendas, Versam, Camuns, Degen, Lumbrein, St. Martin, Tersnaus, Vrin, Scheid, Tenna, Sarn, Lohn, Patzen-Fardün, Lü, Furna, St. Antönien-Ascharina, St. Antönien, Peist und Valzeina.

[3] Die Definition der Kleingemeinden wurde aus BÄTZING ET AL. (1995) entnommen.

Bevölkerung im Betrachtungszeitraum praktisch konstant bleibt, verdreifacht sich die Zahl der Einwohner in Laax.

Auch in der Gruppe der kleinen Agrargemeinden zeigen sich deutliche Unterschiede: Während einzelne Gemeinden einen Bevölkerungszuwachs verzeichnen, sind andere Gemeinden von einem massiven Rückgang betroffen. So stieg die Einwohnerzahl in der Gemeinde Peist im Zeitraum 1950 bis 1996 um 18 %, in der Gemeinde Lü sogar um 39 %. Dagegen verlor St. Martin im gleichen Zeitraum 76 % der Einwohner, Camuns 50 % und Valzeina 35 % (1996: 135 Einwohner).

*Tabelle 3: Bevölkerungsentwicklung im Kanton Graubünden*

| | Graubünden | | Agrargemeinden | | Tourismusgemeinden | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Bevölkerung | Relative Entwicklung | Bevölkerung | Relative Entwicklung | Bevölkerung | Relative Entwicklung |
| 1950 | 137100 | 100 % | 6147 | 100 % | 26157 | 100 % |
| 1960 | 147458 | 108 % | 5805 | 94 % | 31402 | 108 % |
| 1970 | 162086 | 118 % | 5368 | 87 % | 36252 | 124 % |
| 1980 | 164641 | 120 % | 4996 | 81 % | 37520 | 129 % |
| 1990 | 173890 | 127 % | 4942 | 80 % | 37638 | 129 % |
| 1996 | 185063 | 135 % | 5335 | 87 % | 40552 | 139 % |

*Quelle: Volkszählung div. Jahrgänge, Statistik des jährlichen Bevölkerungsstandes ESPOP 1996*

Aus dieser einfachen Gegenüberstellung wird sofort klar, dass die regionale oder sogar kantonale Bevölkerungsentwicklung für die Ableitung von politischen Massnahmen nicht zulässig ist. Dies lässt sich am Beispiel der Gemeinde Valzeina mit einem Bevölkerungs*rückgang* von 35% verdeutlichen: Die Nachbargemeinde Seewis[4] verzeichnet im selben Betrachtungszeitraum einen Bevölkerungs*zuwachs* von 32 % (1996: 1279). Als Gründe für diese stark unterschiedliche Entwicklung sind die bessere Erschliessungsstrasse, eine höhere Attraktivität der Gemeinde (Dienstleistungsangebot, Schule, Vereinsleben) sowie die typische Dorfstruktur, gegenüber der Streusiedlung Valzeina, zu nennen.

[4] CADUFF (1999) teilt Seewis der Gruppe „Agrar-Industriegemeinden mit hohem Dienstleistungsbesatz“ zu.

## Entwicklung der Betriebszahl und der Nachfolgesituation in der Landwirtschaft

Im Zeitintervall 1955 bis 1990 waren alle Gemeinden im Kanton Graubünden durch einen Rückgang der Landwirtschaft geprägt[5] (siehe Tabelle 4). Während im Gesamtkanton und in den Tourismusgemeinden die Zahl der Betriebe um 57 % resp. 56 % abnahm, reduzierte sich die Betriebszahl in den Agrargemeinden um etwas mehr als 40 %. Innerhalb der Gruppe der Agrar- und der Tourismusgemeinden variiert die Entwicklung der landwirtschaftlichen Strukturen jedoch sehr stark. Der im Gesamtkanton und in den Tourismusgemeinden gegenüber den Agrargemeinden stärkere Strukturwandel in den letzten 35 Jahren ist im wesentlichen auf die höhere Sogwirkung der übrigen Wirtschaft nach Arbeitskräften zurückzuführen.

*Tabelle 4: Entwicklung der Betriebszahlen im Kanton Graubünden*

| | Graubünden | | Agrargemeinden | | Tourismusgemeinden | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Anzahl Betriebe | Relative Entwicklung | Anzahl Betriebe | Relative Entwicklung | Anzahl Betriebe | Relative Entwicklung |
| 1955 | 11'809 | 100 | 731 | 100 | 1'375 | 100 |
| 1965 | 9'433 | 80 | 620 | 85 | 1'090 | 79 |
| 1975 | 6'971 | 59 | 497 | 68 | 795 | 58 |
| 1985 | 5'571 | 47 | 440 | 60 | 650 | 47 |
| 1990 | 5'067 | 43 | 416 | 57 | 611 | 44 |

*Quelle: Landwirtschaftliche Betriebsstrukturerhebung, div. Jahrgänge*

Die Abschätzung der zukünftigen Entwicklung der landwirtschaftlichen Strukturen soll auf die Nachfolgesituation in den Betrieben abgestützt werden[6]. 1993 beurteilten in den Tourismusgemeinden 51 % der Betriebe ihre Nachfolge als gesichert, in den Agrargemeinden lag der entsprechende Wert mit 57 % höher. Als Begründung können folgende Punkte genannt werden: Der Anteil der Haupterwerbsbetriebe ist in den Agrargemeinden im Durchschnitt höher als in den Tourismusgemeinden und im Gesamtkanton. Gleichzeitig verfügen die Betriebe in den Agrar-

5 Aus Gründen der Vergleichbarkeit mit den vorhergehenden Erhebungsjahren kann die Betriebszählung 1996 und damit auch die Statistik des Bevölkerungsstandes 1996 in diesem Untersuchungsteil nicht berücksichtigt werden.

6 In der Nachfolgesituationserhebung der landwirtschaftlichen Betriebsberatung werden drei Kategorien unterschieden: Gesicherte, fragliche und nicht gesicherte Betriebe. Als gesichert gelten Betriebe, deren Betriebsleiter jünger als 45-jährig sind oder deren Nachfolger bereits bestimmt ist. Fragliche Betriebe haben einen Betriebsleiter im Alter zwischen 45 und 55 Jahren, die Kinder sind noch im Schulalter und ihre Berufsaussichten sind noch nicht bestimmt. Alle übrigen Betriebe werden als nicht gesichert angesehen.

gemeinden im Mittel über mehr landwirtschaftliche Nutzfläche als diejenigen in den Tourismusgemeinden. Der Anteil der nicht gesicherten Betriebe lag in beiden Gemeindegruppen bei etwas mehr als 25 %. Oder anders ausgedrückt: Ein Viertel der Betriebe in den Agrar- und Tourismusgemeinden dürfte beim nächsten Generationswechsel aufgelöst werden.

## Beschäftigte in den drei Wirtschaftssektoren

Gegenüber der in der Einleitung dargestellten durchschnittlichen Verteilung der Beschäftigten auf die Wirtschaftssektoren bestehen erhebliche Abweichungen (Tabelle 5): Während in den Tourismusgemeinden der Anteil der Vollzeitbeschäftigten im I. Sektor nur noch gerade bei 2 % liegt, arbeiten in den Agrargemeinden 51 % der ständigen Arbeitskräfte im Primärsektor[7]. Die Bedeutung des tertiären Sektors ist in den Tourismusgemeinden mit drei Viertel aller Beschäftigten dominant, in den Agrargemeinden mit einem Viertel dagegen von geringer Bedeutung.

*Tabelle 5: Beschäftigungsstruktur 1996 (Vollbeschäftigte)*

| | Total Beschäftigte | Anteil I. Sektor | Anteil II. Sektor | Anteil III. Sektor |
|---|---|---|---|---|
| Gesamtkanton | | 11% | 26% | 63% |
| Tourismusgemeinden | 24'486 | 2 % | 23 % | 75 % |
| Agrargemeinden | 924 | 51 % | 24 % | 25 % |

*Quelle: Betriebszählung 1995 und Betriebsstrukturerhebung 1996*

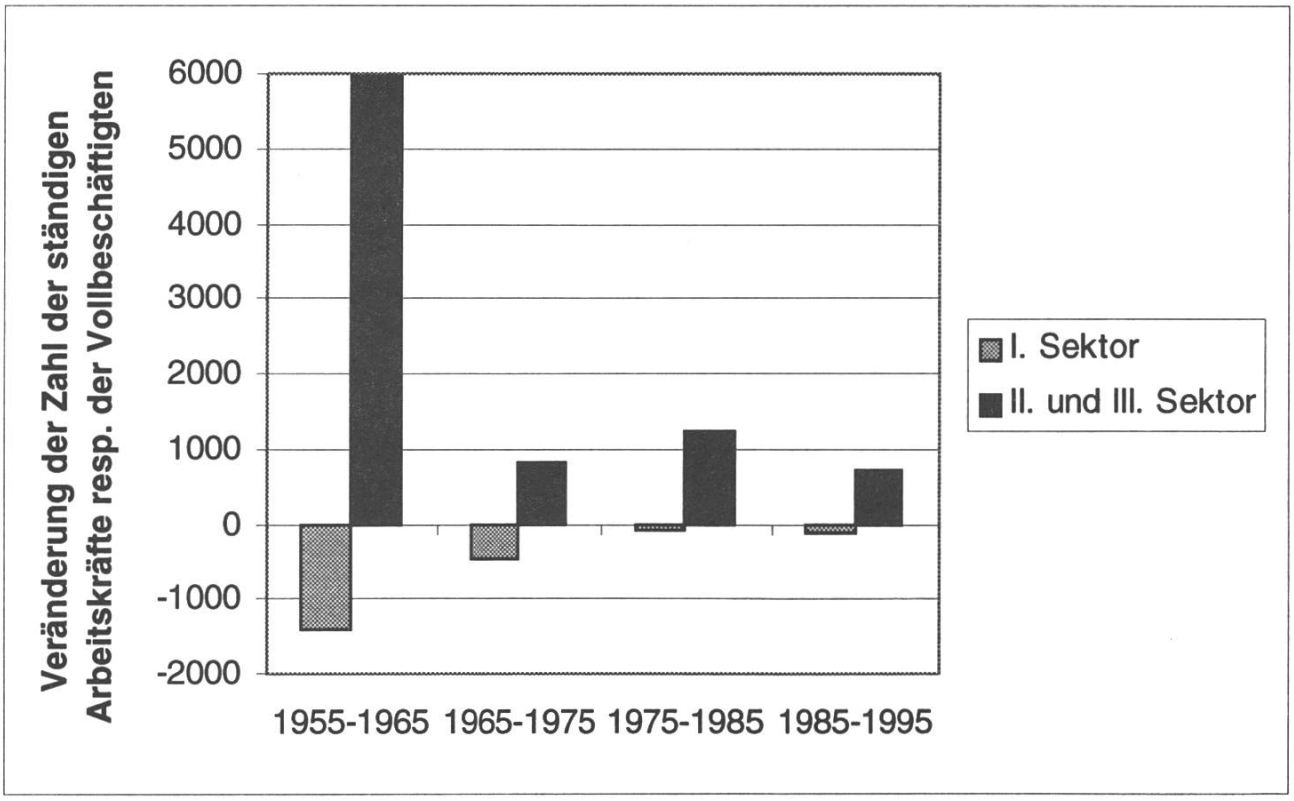
Für die Analyse der Entwicklung der Beschäftigungsstruktur werden in den beiden folgenden Abbildungen die Veränderungen der ständigen Arbeitskräfte in der Landwirtschaft denjenigen der Vollzeitbeschäftigten im II. und III. Sektor gegenübergestellt. Für die Tourismusgemeinden zeigt sich, dass die Rückgänge der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte über alle Zeitperioden hinweg durch eine Zunahme der Vollzeitbeschäftigten in den beiden anderen Wirtschaftssektoren kompensiert wurden. Damit wird auch deutlich, dass - unter Vernachlässigung der Frage der beruflichen Qualifikationen - aus der Landwirtschaft ausscheidende Arbeitskräfte in der übrigen Wirtschaft eine Arbeitsstelle fanden und damit nicht zum Pendeln oder zu einer Abwanderung aus der Gemeinde gezwungen waren. Zusätzlich entstand durch die Zunahme der Beschäftigten auch ein Sog nach Arbeitskräften über die Gemeinde-

[7] Aus Gründen der Datenverfügbarkeit umfassen die Beschäftigten im I. Sektor nur die landwirtschaftlichen Arbeitskräfte.

grenzen hinweg und damit auch die Möglichkeit zu einer Niederlassung in den Tourismusgemeinden. Letzteres zeigt sich deutlich an der stetigen Zunahme der Bevölkerung zwischen 1950 und 1996 (vgl. Tabelle 3).

In der in Tabelle 1 gewählten Typologie entspricht die für die Tourismusgemeinden dargestellte Entwicklung dem Fall 1 für eine Wachstumsregion. Auf der landwirtschaftlichen Seite herrschte im Betrachtungszeitraum ein schwacher Anpassungsdruck, gleichzeitig entstanden in den entsprechenden Gemeinden ausserlandwirtschaftliche Arbeitsplätze, die eine Abwanderung aus der Landwirtschaft ermöglichten.

*Abbildung 2: Beschäftigungsentwicklung in den Tourismusgemeinden*



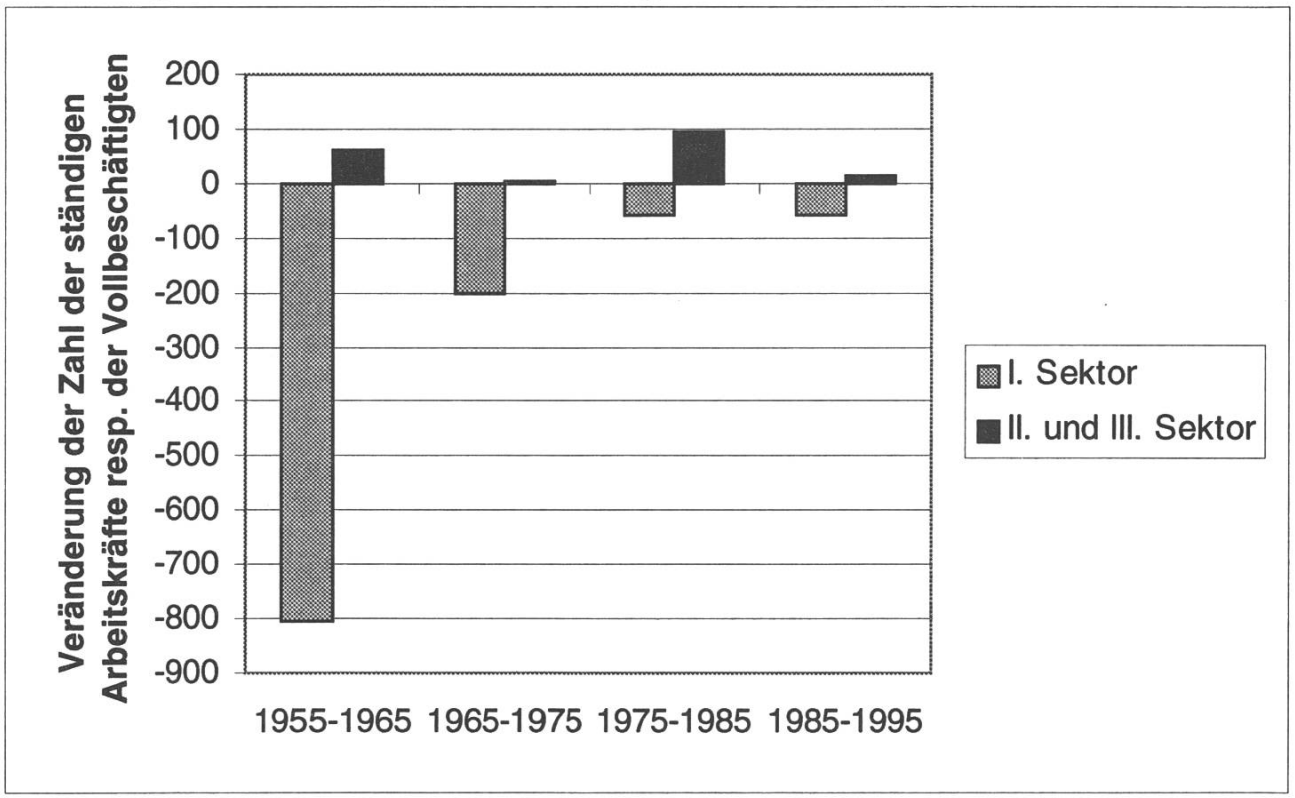

*Quelle: Betriebszählungen und Betriebsstrukturerhebung div. Jahrgänge*

Die Analyse der Agrargemeinden zeigt die genau umgekehrte Situation: In den Zeitabschnitten 1955 - 1965, 1965 - 1975 und 1985 - 1995 nahm die Zahl der Beschäftigten stark ab, da die Abgänge bei den ständigen Arbeitskräften in der Landwirtschaft nicht durch eine entsprechende Zunahme im II. und III. Sektor kompensiert wurden. Einzig in der Periode 1975 - 1985 nahm die Zahl der Beschäftigten leicht zu. Der Effekt des Beschäftigungsrückgangs zeigt sich deutlich bei der Entwicklung der Bevölkerungszahlen in den Agrargemeinden: Zwischen

1950 und 1980 verloren die Gemeinden im Durchschnitt 20 % der Bevölkerung.

Die Agrargemeinden können in Tabelle 1 ebenfalls dem Fall 1 zugeordnet werden. Im Gegensatz zu den Tourismusgemeinden wird die Sogwirkung nach Arbeitskräften aber nicht innerhalb der Gemeinden, sondern regional oder überregional erzeugt; die Arbeitskräfte wandern aus den Gemeinden ab (Abwanderungsregion).

*Abbildung 3: Beschäftigungsentwicklung in den Agrargemeinden*




*Quelle: Betriebszählungen und Betriebsstrukturerhebung div. Jahrgänge*

Vergleicht man die Entwicklung der Agrargemeinden mit derjenigen der Tourismusgemeinden, so liegt der Schluss nahe, dass eine langfristige Erhaltung der Bevölkerung in den Agrargemeinden nur über die Schaffung von Arbeitsplätzen im II. und III. Sektor möglich ist. Wenn wir zudem annehmen, dass der im Betrachtungszeitraum 1950 bis 1995 durch die Agrarpolitik stark abgeschwächte Druck auf die Landwirtschaft im Berggebiet in Zukunft ansteigt, dürfte eine einseitige Stabilisierung der Bevölkerungsentwicklung über die Landwirtschaft nicht möglich sein. Damit ist für eine Erhaltung der dezentralen Besiedlung in diesen

Abwanderungsregionen vielmehr eine Entwicklung in Richtung Wachstumsregionen anzustreben.

# 2. Simulation von Beschäftigungswirkungen auf lokaler Ebene

## 2.1 Das Dorfmodell für agrarische Gemeinden

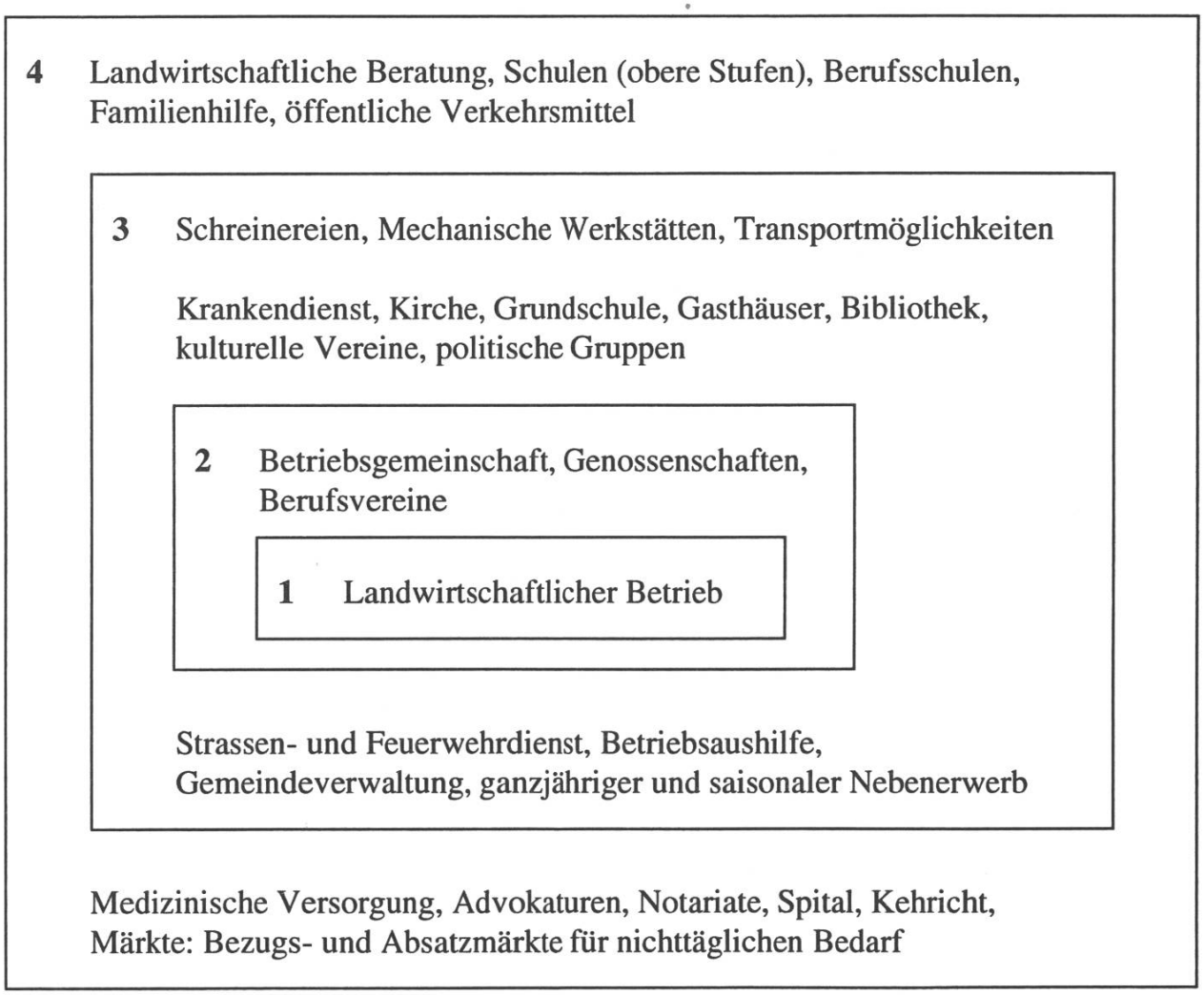
Der Handlungsspielraum zur Beeinflussung der Beschäftigung im ländlichen Raum ist in den **agrarischen Gemeinden** besonders klein. Um die wirtschaftliche und soziale Verwundbarkeit von agrarischen Dörfern besser zu verstehen, haben BERNEGGER ET AL. (1990) auf der Basis der Linearen Programmierung (LP) ein Dorfmodell entwickelt, dessen Konzept anhand von Abbildung 4 vorgestellt werden soll. Als Modelldorf diente Vrin, welches in Absatz 3.2. detailliert als Fallbeispiel dargestellt wird. Ein solches Modell soll Hinweise darauf geben, was Dörfer und Dorfgemeinschaften brauchen, damit eine minimale Infrastruktur (Schulen, Vereine, medizinische Versorgung, landwirtschaftliche Genossenschaft etc.) aufrechterhalten bleibt und das Dorfleben gesichert ist.

Das Modell geht davon aus, dass nur die Landwirtschaft ortsgebunden ist und damit eine Voraussetzung für alle übrigen wirtschaftlichen Aktivitäten und für das Überleben der Gemeinde darstellt. Gäbe es sie als wirtschaftlich tragende Tätigkeit nicht mehr, würde das Land allmählich nur noch von weiter unten im Tale liegenden Dörfern aus als Weiden und Alpen genutzt. Im Zentrum des Dorfmodells steht deshalb der einzelne landwirtschaftliche Betrieb. Das zweite Feld drückt aus, dass bäuerliche Selbsthilfe in Form von gemeinsamen Tätigkeiten (Alp-, Käserei- und Weggenossenschaften) eine Notwendigkeit für die Existenzsicherung einzelner landwirtschaftlicher Betriebe ist.

Der dritte Kreis stellt die eigentliche Dorfgemeinschaft dar: Hier ist aufgeführt, was zum normalen Funktionieren des täglichen Lebens gehört. Diese Aktivitäten *müssen* im Dorf vorhanden sein, damit die täglichen physischen und sozialen Bedürfnisse erfüllt werden können (Schulen, Gasthäuser, Vereine, Transportmöglichkeiten, Läden usw.). Aus Kostengründen können diese Einrichtungen aber nur aufrecht erhalten werden, wenn eine minimale Anzahl Personen sie benützt. So kommt man auf eine minimale Dorfgrösse, die für das langfristige Überleben

der Dörfer nötig ist. In kleineren Dörfern entstehen kaum mehr neue Unternehmen, Schulen werden nicht mehr oder nur zusammen mit Nachbardörfern geführt, Dorfläden oder Postbüros werden aus Umsatz- und Kostengründen geschlossen. Damit verlieren diese Dörfer an Attraktivität vor allem für Familien mit Kindern, aber auch ältere Leute mit eingeschränkter Mobilität können ihre Bedürfnisse kaum noch decken.

*Abbildung 4: Modell einer Dorfgemeinschaft*




**1** Ebene Einzelbetrieb
**2** Innerlandwirtschaftliche Funktionen
**3** Funktionen der Dorfgemeinschaft
**4** Regionale Funktionen

Das vierte Feld der Abbildung beschreibt die Einrichtungen, die eine Region aufweisen sollte. Region wird hier verstanden als ein Umfeld, in dem man sich gelegentlich bewegt, indem man etwa zum Arzt oder auf

den Markt geht sowie bestimmte Dienstleistungen beansprucht. Auch weiterführende Schulen sind diesem Feld zugeordnet. Die Schweiz weist eine stark dezentrale Siedlungsstruktur auf, so dass es in allen Bergtälern grössere Dörfer oder kleinere Städte mit regionaler Zentrumsfunktion gibt.

Was aber ist zu tun, wenn man beobachtet, dass abgelegene Dörfer zu klein werden, um eine minimale soziale Infrastruktur aufrechtzuerhalten? Dazu gibt es für das schweizerische Berggebiet bereits eine umfangreiche Literatur. Insbesondere wurden zahlreiche Vorschläge im Rahmen des Nationalen Forschungsprogrammes REGIO[8] erarbeitet. Dort wurde den nicht-touristischen Regionen ein besonderes Augenmerk geschenkt. Daraus wollen wir folgende Überlegungen ableiten: Die minimale Dorfgrösse muss wenn immer möglich durch nicht-landwirtschaftliche Investitionsanreize erhalten werden. Dabei sind vor allem nachgelagerte land- und forstwirtschaftliche Verarbeitungsbetriebe zu fördern, da diese eine positive Rückwirkung auf die Wertschöpfung der Urproduktion haben. Allerdings soll die minimale Dorfgrösse nicht durch unrentable Betriebe in der Landwirtschaft oder in der Verarbeitung der Primärproduktion erhalten werden. Den bestehenden Landwirtschaftsbetrieben sind vielmehr Anpassungshilfen zu gewähren, was deren Zahl unter Umständen aber eher vermindert als erhöht. Dies gilt auch für die industriellen und gewerblichen Betriebe: Strukturbereinigungen dürfen nicht behindert werden, da sich eine Strukturerhaltung mittel- und langfristig oft kontraproduktiv auswirkt. Mit einer Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur kann die einseitige Abhängigkeit von einzelnen Unternehmungen oder Sektoren reduziert und damit die langfristige Stabilität gesichert werden.

## 2.2 Fallstudie VRIN - Wirtschaftskreislauf in einem agrarischen Dorf

Die Agrargemeinde Vrin im Kanton Graubünden weist noch heute einen Anteil der bäuerlichen Bevölkerung auf, der weit über dem der meisten übrigen Gemeinden der Schweiz liegt. Die Distanz zum regionalen Zentrum Ilanz beträgt 25 km. Zwischen 1950 und 1990 verlor Vrin mehr als 40 % seiner Bevölkerung; zudem ist die Bevölkerung stark überaltert.

---

[8] ELSASSER ET AL. 1982

Wie Tabelle 6 zeigt, nahm der Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten seit 1955 von 92% auf 41% ab. Entsprechend nahmen das Gewerbe und der Dienstleistungsbereich anteilsmässig zu. Betrachtet man die absoluten Zahlen, dann sieht man, dass nicht nur die Zahl der in der Landwirtschaft Beschäftigten, sondern auch die Zahl der Arbeitsplätze im II. und III. Sektor abgenommen hat. Der Gewerbesektor umfasst in Vrin Bauunternehmen, Holzverarbeitung, eine Schlosserei, eine Bäckerei und einige andere kleine Betriebe. Auch der dritte Sektor ist mit dem Gastgewerbe, den Läden, dem Verkehr, der Schule, einer Arztpraxis und einem Architekturbüro vertreten. Der Tourismus, ansonsten im Berggebiet häufig der wichtigste Zweig im Dienstleistungssektor, ist bescheiden und konzentriert sich vorwiegend auf die Sommermonate.

*Tabelle 6: Entwicklung der Erwerbsstruktur*

| | **Ständige Arbeitskräfte in der Landwirtschaft und Vollzeitbeschäftigte im II. und III. Sektor** | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **Total** | **Sektor I** | | **Sektor II** | | **Sektor III** | |
| **Jahr** | Anzahl | Anzahl | % | Anzahl | % | Anzahl | % |
| 1955 | 178 | 164 | 92 | 6 | 3 | 8 | 4 |
| 1965 | 116 | 84 | 72 | 20 | 17 | 12 | 10 |
| 1975 | 96 | 40 | 59 | 23 | 21 | 13 | 20 |
| 1985 | 80 | 43 | 54 | 20 | 25 | 17 | 21 |
| 1995 | 73 | 30 | 41 | 19 | 26 | 24 | 33 |

*Quelle: Betriebszählungen und Landwirtschaftliche Betriebsstrukturerhebungen 1955, 1965, 1975, 1985, 1995*

Da die Landwirtschaft den tragenden Teil der sozio-ökonomischen Struktur von Vrin bildet, wurde ihre Entwicklung mit Hilfe von Optimierungsmodellen abgeschätzt (BERNEGGER ET AL. 1990) In der Gemeinde ist die Rinderaufzucht dominant. Gründe dafür sind die in der Vergangenheit relativ hohen Kuhhalterbeiträge[9] (Subventionen je Kuh für Betriebe ohne Verkehrsmilch-produktion) sowie die fehlende Absatzmöglichkeiten für Milch und Milchprodukte in der Region. Einer Zunahme der Rindvieh- und Ziegenhaltung steht eine Abnahme beim

[9] Die Kuhhalterbeiträge wurden im Rahmen der neuen Agrarpolitik AP 2002 abgeschafft. Alle Betriebe erhalten neu Beiträge für die Haltung raufutterverzehrender Tiere, wovon allerdings Miochkühe ausgeschlossen sind.

Schaf- und Schweinebestand gegenüber. Vrin liegt auf 1450 M.ü.M., so dass kaum (mehr) Ackerbau[10] betrieben wird.

Die Modellrechnungen gehen von fünf Betriebstypen mit unterschiedlicher Flächenausstattung und unterschiedlichem Zustand der Ökonomiegebäude aus. Sie zeigen folgende auch für andere Agrargemeinden im Alpenraum gültigen Tendenzen:

- Trotz grosszügiger Subventionspraxis belasten die Kapitalkosten eines Stallneubaus das Betriebsergebnis eines Bergbetriebes stark. Aus ökologischen Gründen (DGVE-Limite) ist eine Produktionsausdehnung in der Regel nicht möglich.
- Die Betriebe mit alten Stallgebäuden erwirtschaften ein höheres Einkommen. Trotz hoher Arbeitsbelastung im Winter werden diese Ställe genutzt. Die Fütterung wird notfalls auch mit zugekauftem Futter sichergestellt. Rund zwei Drittel aller Ställe genügt aber den Anforderungen der Tierschutzgesetzgebung nicht mehr. Im Modell lohnen sich Investitionen in Stallgebäude jedoch nur für grössere Betriebe. Mit dem neuen Landwirtschaftsgesetz von 1999 wird die Einhaltung des Tierschutzgesetzes für den Bezug von Direktzahlungen zwingend. Auch kleinere Betriebe mit alten Stallgebäuden müssen entweder allein oder zusammen mit anderen Betrieben in tierschutzkonforme Gebäude investieren oder sie verlieren mit dem Anspruch auf Direktzahlungen gleichzeitig ihre landwirtschaftliche Existenzgrundlage.
- Land wird solange bewirtschaftet, als mit wenig Arbeitskräften Raufutter von ausreichender Qualität eingebracht werden kann, was eine schlagkräftige Mechanisierung voraussetzt. Sehr steile, weit entfernte Flächen oder Grenzertragsland werden im Modell nur solange bewirtschaftet, als eine genügende Anzahl Betriebsleiter im Dorf verbleiben. Damit entsteht mit abnehmender Betriebszahl die Tendenz zur Konzentration der Raufuttergewinnung auf die näheren, fruchtbaren Parzellen. Andererseits besteht durch die starke Bindung der Direktzahlungen an den Faktor Boden weiterhin ein positiver Anreiz zur Bewirtschaftung von Grenzertragsböden.
- Im Modell wird eine geringe Mobilität der Landwirte unterstellt (hoher Altersdurchschnitt, relativ grosse Entfernung zu ohnehin nur in begrenzter Zahl vorhandenen Nebenerwerbsmöglichkei-

[10] Vor und während des II. Weltkriegs wurden in Vrin noch 20-25 ha ackerbaulich genutzt, heute wird nur noch auf einigen Feldern Kartoffel zur Selbstversorgung angebaut.

ten), was sich in tiefen Opportunitätskosten des Faktors Arbeit für bereits in der Landwirtschaft Tätige niederschlägt. Bei geringen Opportunitätskosten lohnen sich arbeitssparende Investitionen nicht. Es resultieren kleine, ungenügend mechanisierte Betriebe mit geringen Fixkosten. Diese Betriebe werden aber in der nächsten Generation nur übernommen, wenn zumindest der Familienbedarf gedeckt ist - was vielfach nicht der Fall ist[11]. Die Abwanderung der potentiellen Hofnachfolger kann nur verhindert werden, wenn diese in der Wohn- oder den Nachbargemeinden eine Arbeitsstelle finden.

- Aufgrund der Modellergebnisse kann die Landwirtschaft die minimale Besiedlung mittel- bis langfristig nicht gewährleisten. Mit der Aufgabe von Landwirtschaftsbetrieben sind auch Arbeitsplätze in den vor- und nachgelagerten Sektoren und damit die Aufrechterhaltung einer minimalen sozialen Infrastruktur gefährdet.
- In den Modellrechnungen wurde untersucht, ob die Abwanderung aus der Landwirtschaft durch eine Ausdehnung der Produktionsmöglichkeiten gebremst werden könne. Diese Option ist unter den Rahmenbedingungen liberaler Agrarmärkte schwierig umzusetzen, da sie eine verstärkte Wettbewerbsfähigkeit voraussetzen würde. Sie bringt aber selbst unter Annahme gestützter Agrarpreise relativ wenig bezüglich der genannten Zielsetzung. Höchstens die Aufnahme von Produktionszweigen mit hoher Wertschöpfung (Beeren, Heilkräuter, Gemüse) kann für eine kleine Zahl mittelgrosser Betrieb mit unausgelasteten Kapazitäten eine Möglichkeit zur Einkommensverbesserung darstellen.
- Werden hingegen Arbeitsplätze ausserhalb des Agrarsektors geschaffen, beispielsweise durch sanften Tourismus, Gewerbe[12] oder die Veredelung von landwirtschaftlichen Rohstoffen, so findet eine Verlagerung von Arbeitskräften aus dem ersten Sektor in die übrige Wirtschaft statt; die Abwanderung ist dann nicht mehr zwingend.

---

[11] 1993 beurteilten in der Gemeinde Vrin nur gerade 14 der total 40 Betriebe ihre Nachfolge als gesichert, 10 Betriebe galten als nicht gesichert. Diese Beurteilung wird durch den Rückgang der Betriebszahl auf 35 im Jahre 1996 bestätigt.

[12] In Vrin hat sich ein Architekturbüro eingerichtet, welches nicht nur Arbeitsplätze schafft, sondern das kleine Dorf auch als positives Beispiel, wie sich moderne Architektur in traditionelle Landschaften einbetten kann, in die Schlagzeilen gebracht hat.

## 2.3 Folgerungen aus der Betrachtung auf regionaler und lokaler Ebene

Für die Aufrechterhaltung der Besiedlung in kleinen, agrarischen Dörfern spielt die Landwirtschaft eine wichtige Rolle. Einkommensstützung allein genügt jedoch nicht, es braucht auch Massnahmen, um langfristig wettbewerbsfähige Strukturen zu erhalten bzw. zu schaffen. Sonst werden die Betriebe selbst bei momentan ausreichendem Einkommen spätestens beim Generationswechsel nicht mehr weitergeführt. Ein anderer Grund für eine Betriebsaufgabe sind nötige Stallsanierungen aufgrund erhöhter Anforderungen im Tierschutzgesetz. Mit sinkenden Produktpreisen und tiefen Opportunitätskosten der Arbeit lohnen sich Investitionen in Stallgebäude nicht. Unter der Bedingung liberalisierter Agrarmärkte dürfte es für das Berggebiet in Zukunft noch schwieriger sein, das Produktionsvolumen zu halten oder gar auszudehnen. Landwirtschaftliche Wertschöpfung muss vermehrt über das Angebot öffentlicher Leistungen (naturnahe Bewirtschaftung, Wald- und Kulturlandpflege) im Umfang der öffentlichen Zahlungsbereitschaft und über die Veredelung von landwirtschaftlichen Rohstoffen (Labelprodukte, Verarbeitung, Absatz in der Region) erfolgen.

Die Landwirtschaft allein kann die Besiedlung nicht sicherstellen. Es ist volkswirtschaftlich auch wenig sinnvoll, langfristig nicht wettbewerbsfähige Strukturen zu erhalten. Vielmehr müssen ausserlandwirtschaftliche Arbeitsplätze geschaffen werden, damit im Agrarsektor ein gewisser Strukturwandel stattfinden kann, ohne dass die aufgebenden Betriebsleiter mit ihren Familien aus dem Dorf oder der Region abwandern müssen. Damit drängt sich zur Erhaltung der dezentralen Besiedelung weniger ein sektoraler Ansatz (Agrarpolitik) als ein integrierter, regionaler Ansatz auf (Regionalpolitik bzw. regionale Wirtschaftsförderung).

# 3. Handlungsbedarf und Handlungsspielraum bezüglich Beschäftigung im ländlichen Raum

## 3.1 Erhöhter Handlungsbedarf bei Liberalisierung der Agrarmärkte?

Aufgrund der Resultate von makroökonomischen Modellrechnungen[13] sind bezogen auf das Sog-Druck-Modell in Tabelle 1 Veränderungen bezüglich zweier Einflussgrössen der Beschäftigung im ländlichen Raum zu erwarten:

a) *Erhöhung des Anpassungsdruckes:* Das Absenken des Preisniveaus sowie allenfalls der Verlust an Marktanteilen (Produktionsvolumen) aufgrund ungenügender Wettbewerbsfähigkeit im Vergleich zum Talgebiet resp. zu Regionen mit absoluten Kostenvorteilen für die Agrarproduktion lassen vermuten, dass der Anpassungsdruck in der Landwirtschaft steigt. Das Ausmass, mit dem die Einkommenseinbussen durch Direktzahlungen kompensiert werden, bestimmt darüber, wie gross dieser Anpassungsdruck auch für die einzelnen Landwirte spürbar ist und ihre beruflichen Entscheide beeinflusst. Andererseits werden mit der Liberalisierung der Agrarmärkte auch Produktionslenkungsmassnahmen abgebaut, die bisher die Entwicklung von grösseren Betrieben mit tieferen Durchschnittskosten gebremst haben. Zu denken ist dabei an die einzelbetriebliche Milchkontingentierung, aber auch an Stallbaubewilligungen und Höchsttierbestände. Eine solche Liberalisierung senkt den Anpassungsdruck zumindest für einen Teil der Betriebe, auf Kosten von anderen Betrieben, die ganz aufgegeben werden (verstärkter landwirtschaftlicher Strukturwandel). In Tabelle 1 entspricht dies einer Bewegung nach unten in Richtung verstärkter Anpassungsdruck.

b) *Erhöhung des Arbeitsplatzangebotes in der übrigen Wirtschaft und damit der Sogwirkung*: Dabei stellt sich die Frage, inwiefern das durch die Liberalisierung der Agrarmärkte ausgelöste Wirtschaftswachstum beschäfti-gungswirksam ist und wo allenfalls neue

[13] Siehe die Beiträge von Martina BROCKMEIER und Karl STEININGER in diesem Band.

Arbeitsplätze geschaffen werden. Gibt es neue Arbeitsplätze auch in den peripheren Gebieten[14], dann wäre ein Ausstieg aus der Landwirtschaft ohne Abwanderung aus den Randgebieten/-Berggebieten möglich. Werden neue Arbeitsplätze aber vorwiegend oder ausschliesslich in den grossen Agglomerationen geschaffen, dann ist ein neuer Abwanderungsschub zu erwarten. In Tabelle 1 entspricht dies dem Fall 3 unter Annahme eines hohen, beschäftigungs-wirksamen Wirtschaftswachstums bzw. Fall 4 bei Annahme eines geringen oder wenig beschäftigungswirksamen Wachstums.

Aus Tabelle 1 ergeben sich für beide Fälle unterschiedliche Problemfelder und damit auch Handlungsspielräume:

a) **Erhaltung des Status quo** über die grosszügige Ausschüttung von kompensatorischen direkten Einkommentransfers in der peripheren Landwirtschaft. Damit könnte die Pflege und Erhaltung der Kulturlandschaft und eines Teils der landwirtschaftlichen Arbeitsplätze insbesondere in Abwanderungsregionen sichergestellt werden.
b) **Unterstützung der Anpassung im Agrarsektor und Schaffung bzw. Erhaltung von ausserlandwirtschaftlichen Arbeitsplätzen** im ländlichen Raum, damit der Strukturwandel in der Landwirtschaft nicht zu einer unerwünschten und letztendlich irreversiblen Abwanderung führt.

## 3.2 Erhaltung oder Gestaltung?

Damit stellt sich die grundsätzliche Frage, welche Bedeutung Erhaltungsmassnahmen bzw. Anpassungs- und Gestaltungsmassnahmen zukommt. Diese Frage muss beantwortet werden, bevor über die absolute Höhe, die möglichen Instrumente oder die politische Entscheidungsebene, auf der Massnahmen ergriffen und durchgesetzt werden, entschieden wird. In Tabelle 7 werden drei Arten von Zielen - Erhaltungsziele, Anpassungsziele und Gestaltungsziele - unterschieden und ihnen jeweils eine Gruppe von entsprechenden Massnahmen zugeordnet.

---

[14] Zumindest in der EU war das Wirtschaftswachstum in den letzten Jahren am grössten in den stark ländlich geprägten Regionen. Diesen Hinweis verdanken wir Herrn Puwein vom WIFO.

*Tabelle 7: Ansatzpunkte nach PETERS: Erhaltungspolitik; Anpassungspolitik; Gestaltungspolitik*

| | | | |
|---|---|---|---|
| **Erhaltungs-Ziele** | • Stabilisierung und Sicherung der Unternehmereinkommen (Bauern), orientiert am Einkommensniveau in anderen Sektoren oder Regionen<br>• Sicherung der Produktion und der inländischen Marktanteile | **Erhaltungs-Massnahmen** | • Staatliche Preisfestsetzung<br>• Marktordnungen als Schutz vor neuen Wettbewerbern<br>• Produktsubventionen<br>• Ausschaltung von Substitutionskonkurrenz<br>• Erhaltungssubventionen |
| **Anpassungs-Ziele** | • Verbesserung der Anpassungsfähigkeit<br>• Vermeidung überstürzter Anpassungsprozesse<br>• Beseitigung struktureller Produktionsengpässe<br>• Abbau struktureller Überkapazitäten | **Anpassungs-massnahmen** | • Rationalisierungshilfen<br>• Umstellungskredite<br>• Zeitlich begrenzte Anpassungshilfen<br>• Kapazitätsabbauprämien<br>• Investitionshilfen |
| **Gestaltungs-Ziele** | • Steigerung von Potentialen<br>• Förderung von leistungssichernden Innovationen | **Gestaltungs-Massnahmen** | • regionale Entwicklungsplanung<br>• Sektorale Konzentrationsförderung |

*Quelle: PETERS 1996 S. 138*

**Erhaltungsziele** werden in der Regel dann formuliert und entsprechende Massnahmen ergriffen, wenn in einzelnen Sektoren und Branchen über den Marktmechanismus nur mehr ungenügende Einkommen und Kapitalerträge resultieren und dies aus sozial- oder regionalpolitischen Gründen unerwünscht ist. Die Liberalisierung der Agrarmärkten kann angesichts kurz- und mittelfristig fixer Strukturen die Faktorentlöhnung verschlechtern. Sie ist auf jeden Fall ein gutes Argument für die Forderung nach Erhaltungsmassnahmen (z.B. in Form von kompensatorische Direktzahlungen, Bewirtschaftungsbeiträge oder Preisstützung). Im Unterschied zu anderen Branchen werden in der Agrarpolitik Strukturerhaltungsziele offen formuliert.

Zur Zeit befindet sich die Landwirtschaft in einer Phase, in der **Anpassungsziele** überwiegen. Der Ballast jahrzehntelanger Regulierung und

Intervention, welche die intra- und intersektorale Mobilität von Produktionsfaktoren behinderten, wurde mit der Agrarreform AP 2002 weitgehend abgestossen. Allerdings ist die Anpassungswilligkeit beschränkt bzw. muss Strukturflexibiliät neu gelernt werden. In dieser Phase kann und soll der Staat Anpassungshilfen in Form zeitlich befristeter Kredite und Mobilitätsprogramme geben, damit die Wirtschaftseinheiten im ländlichen Raum die nötigen Strukturanpassungen zunehmend aus eigener Kraft schaffen. Gleichzeitig ist es auch ein Ziel, notwendige Anpassungsprozesse sozial abzufedern. Nach PETERS (1996, S. 208) sollten längerfristige Strukturhilfen umfangmässig degressiv, zeitlich befristet und möglichst wenig wettbewerbsverzerrend gestaltet werden. Als sinnvoll wird die Ausarbeitung eines sektoralen Sanierungsplanes erachtet, welcher die Schwachstellen, die Kosten zu deren Abbau sowie die dazu benötigte Zeit aufzeigt. Ebenso soll aufgezeigt werden, welcher Anteil dieser Kosten durch die Betroffenen selbst übernommen werden kann.

**Gestaltungsziele** und -massnahmen fokussieren schliesslich auf die langfristige Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, was ja auch ein wichtiges Ziel der Agrarreform AP 2002 ist.

## 3.3 Beurteilung der Wirkung der bisherigen Agrarpolitik auf die Beschäftigung

Für die Agrarpolitik dienten in der Vergangenheit nationale Ziele wie dezentrale Besiedlung, Aufrechterhaltung der Anbaubereitschaft oder die flächendeckende Pflege der Kulturlandschaft als Argumente für regional nicht oder nur wenig differenzierte **Erhaltungsmassnahmen**. Insbesondere die Preis- und Absatzgarantie hat bezogen auf die Beschäftigung in peripheren Gebieten eine suboptimale Wirkung, da sie besonders die Einkommenssituation in landwirtschaftlichen Gunstregionen verbessert. Dagegen profitiert das Berggebiet, wo die Landwirtschaft zumindest in Agrargemeinden ein bedeutender Wirtschaftsfaktor darstellt (siehe vorne), verhältnismässig weniger. Seit 1959 werden deshalb in der Schweiz zusätzlich zur Produktpreistützung faktorgebundene Direktzahlungen an die Landwirtschaftsbetriebe im Berggebiet ausbezahlt.[15] Mit dieser Regionalisierung der Erhaltungsmassnahmen wurde ein insgesamt höherer Zielerfüllungsgrad möglich. Allerdings ist

[15] Zur historischen Entwicklung der Direktzahlungen an die Berglandwirtschaft siehe ANWANDER ET AL. (1990).

die Wirkung der sektoralen Erhaltungsmassnahmen zu wenig spezifisch, um auch in Problem-regionen wirksam zu sein.

**Anpassungsmassnahmen** hatten (und haben) vor allem im Bereich der Produktionslenkung eine grosse Bedeutung. Zu denken ist da an die Stallbaubewilligungspflicht, die Höchsttierbestände, die einzelbetriebliche Milchkontingentierung und die damit einhergehende Förderung von Produktionsalternativen (Mutterkuhhaltung, Ackerbau...). Anpassungsmassnahmen sollten grundsätzlich zeitlich befristet sein, da sie ja nur das Ziel haben, eine Periode des Übergangs und der Anpassung zu beschleunigen und sozial abzufedern. In der politischen Realität zeigten verschiedene Anpassungsmassnahmen ein ausgesprochenes Beharrungsvermögen, was ihnen dann den Charakter von Erhaltungsmassnahmen gibt. Die Anpassungsmassnahmen sind bzw. waren teilweise regional differenziert ausgestaltet.

**Gestaltungsmassnahmen** wie Meliorationen, Kreditverbilligung, Subventionen für Gebäude und Infrastruktur, aber auch Forschung, Bildung und Beratung wurden parallel zu den Erhaltungs- und Anpassungsmassnahmen ergriffen. Sie hatten aber in der Schweiz bisher eine relativ geringe Bedeutung bezogen auf die Gesamtausgaben für die Agrarpolitik. Sie standen zudem teilweise im Widerspruch zu den Erhaltungszielen, was einen Verlust an Effizienz bedeutet.

# 4 Von der landwirtschaftlichen Sektorpolitik zu einer integrierten Politik für den ländlichen Raum

Mit der Liberalisierung der Agrarmärkte geht ein Abbau bei den regional undifferenzierten sektoralen Erhaltungsmassnahmen, also bei der Preisstützung und bei den Grenzschutzmassnahmen einher. Für die Politik stellt sich nun die Frage, in welchem Ausmass die damit einhergehenden Einkommenseinbussen durch Direktzahlungen aufgefangen werden. Im Rahmen der AP 2002 wird explizit von einer weitgehenden Kompensation ausgegangen (Botschaft zur Agrarpolitik 2002, BBl 1996). Vorläufig ist zumindest in der Schweiz nicht die Rede davon, diese Kompensationszahlungen zeitlich zu befristen, womit ihnen de facto der Charakter von Erhaltungsmassnahmen zukommt. Erste Studien zur Wirkungsweise von allgemeinen Direktzahlungen liefern

auch empirische Hinweise, dass diese eine strukturzementierende Wirkung haben (BAUR 1999).

Auch im Rahmen der OECD und der WTO werden allgemeine und zeitlich nicht degressiv ausgestaltete Direktzahlungen kritisch hinterfragt. Aus Sicht der liberalen Agrarnationen dürfte solchen Kompensationszahlungen nur die Rolle einer Anpassungsmassnahme zukommen, etwa analog zu den 'decoupled income transfers' im Rahmen des FAIR-Acts in den USA. In der Schweiz wird allerdings dahingehend argumentiert, dass mit den allgemeinen Direktzahlungen der Mehraufwand bzw. Minderertrag abgegolten wird, wie er sich aus der Erfüllung des ökologischen Leistungsnachweises ergibt.

Welche politischen Massnahmen stehen nun auf den verschiedenen politischen Ebenen zur Verfügung, um die in Tabelle 1 aufgezeigt Problemfelder anzugehen? *Tabelle 8* gibt dazu einen Überblick:

*Tabelle 8: Charakterisierung von Massnahmen der Agrarpolitik*

| | **Strukturerhaltungs-Politik** | **Struktur-anpassungspolitik** | **Struktur-gestaltungspolitik** |
|---|---|---|---|
| **Lokale Ebene** | - Bewirtschaftungs-beiträge | - Zusätzliche Ökobeiträge | - Örtliches Wegnetz<br>- Meliorationen |
| **Regionale Ebene** | | - Zusätzliche Ökobeiträge<br>- Regional-Marketing für Agrarprodukte | - Regionale Wirtschaftsförderung<br>- Standort-marketing |
| **Kantonale Ebene** | - Zusätzliche Direkt-zahlungen in Abwanderungs-regionen<br>- Entschuldungs-massnahmen | - Ausbildung<br>- Zusätzliche Sub-ventionen für Ökonomie-gebäude | - Erschliessung<br>- Steuerpolitik |
| **Nationale Ebene** | - Gestützte Produktpreise<br>- Grenzschutz-massnahmen<br>- Produktgebunden e Direktzahlungen<br>- Allgemeine Direktzahlungen | - Investitionskredite<br>- Subventionen für Ökonomie-gebäude<br>- Ökobeiträge<br>- Altersgrenze für Direktzahlungen | - Finanzausgleich<br>- Markt-erschliessung<br>- Rechtliche Grundlagen für Branchen- und Produzenten-organisationen |

Wenn wir nun wieder Bezug nehmen auf das Druck-Sog-Modell in Tabelle 1, so wollen wir den Grundsatz festhalten, dass ein Interventionsbedarf grundsätzlich nur dort besteht, wo sich aufgrund der durch die Liberalisierung ausgelösten Veränderungen ein Problem ergibt.

Im **Fall 3 mit starkem Sog** der übrigen Wirtschaftssektoren betrifft dies in Wachstumsregionen die Sicherstellung der Kulturlandschaftspflege, welche auf marginalen Standorten aufgrund hoher Opportunitätskosten für die Arbeit gefährdet ist. Falls auf regionaler oder lokaler Ebene eine gesellschaftliche Nachfrage (Tourismus, Naherholungsgebiet) besteht, können Bewirtschaftungsbeiträge finanzielle Anreize setzen. Anders sieht die Situation in agrarischen Abwanderungregionen aus: Dort besteht die Gefahr der Verbrachung von Grenzertragsland, weil zuwenig landwirtschaftliche Arbeitskräfte übrig bleiben. Dezentrale Besiedlung und Pflege der Kulturlandschaft stehen als normative Zielsetzung in der Verfassung, was aber nicht absolut mit der Erhaltung des heutigen Standes gleichgesetzt werden darf. In Zeiten von starkem Sog ist es wichtig, mit - zeitlich befristeten - Erhaltungsmassnahmen dafür zu sorgen, dass die unbefriedigenden Einkommen in der Landwirtschaft nicht zu einer meist irreversiblen Abwanderung aus der Region führen. Gleichzeitig sollen aber auch Gestaltungsmassnahmen ergriffen werden, damit mittel- und langfristig Arbeitsplätze in der Region geschaffen werden.

Im **Fall 4 mit geringem Sog** aus der übrigen Wirtschaft führt die schlechte Einkommenssituation in der Landwirtschaft zu existenziellen sozialen Problemen. Diese ist in Wachstumsregionen besonders schmerzlich zu spüren, da die anderen Sektoren nicht davon betroffen sind. Sektorale Erhaltungsmassnahmen sind in diesem Kontext nicht geeignet. Vielmehr ist die Sozialhilfe gefordert - kurzfristig über Einkommenstransfers und Entschuldungsmassnahmen und mittelfristig über den Abbau von individuellen Mobilitätshemmnissen (Umschulung, Weiterbildung). In Abwanderungsregionen genügen individuelle Anpassungshilfen nicht. Diese müssen ergänzt werden durch Gestaltungsmassnahmen auf der Ebene der Gemeinden, Gemeindeverbände und der Regionen. Die Regionalpolitik in der Schweiz verfügt diesbezüglich über ein breites Instrumentarium und verfügt über eine lange Erfahrung. Eine wichtige Voraussetzung für die Ausarbeitung und vor allem für die Umsetzung von Gestaltungsmassnahmen sind frei verfügbare Mittel, was einen effektiven Finanzausgleich zwischen Wachstumsregionen und potentiellen Abwande-rungsregionen voraussetzt. Weil die Gestaltungsmassnahmen aber erst mittel- und langfristig ihre positive

Wirkung entfalten können, der wirtschaftliche Druck in der Landwirtschaft aber heute schon spürbar ist, sind in Abwanderungs-regionen kurz- und mittelfristig Anpassungsmassnahmen für die Landwirtschaft gefordert. Diese sollen über einen vergleichsweise längeren Zeitraum ausbezahlt, aber auch degressiv ausgestaltet werden. Mit dieser Umorientierung von einer auf die einzelbetriebliche Einkommenssicherung ausgerichtete sektorale Erhaltungspolitik hin zu einer räumlich orientierten Wirtschaftsförderungspolitik würde die Schweiz auch in Einklang stehen mit entsprechenden Entwicklungen in der Europäischen Union[16].

## 5. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die Liberalisierung der Agrarmärkte wird sich volkswirtschaftlich positiv auswirken, obwohl im Agrarsektor mit einem Rückgang der Beschäftigung zu rechnen ist. Die meisten ökonomischen Modelle sind allerdings zu aggregiert, um Aussagen darüber zu machen in welchen Regionen neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Ein historischer Rückblick auf verschiedene Regionen in den Alpen zeigte, dass das regionale Arbeitsplatzangebot (Sogkräfte) der wichtigste Erklärungsfaktor für die Bevölkerungsentwicklung darstellt. Eine objektiv ungenügende Einkommenssituation in der Landwirtschaft dürfte in den letzten Jahren von weit geringerer Bedeutung für die Abwanderung aus peripheren Gemeinden gewesen sein. Mit der fortschreitenden Liberalisierung der Agrarmärkte und den internen Reformen der Agrarpolitik wird dieser Druck in den nächsten Jahren allerdings zunehmen.

In diesem Artikel versuchten wir zu zeigen, dass eine Zunahme des Abwanderungsdrucks aus der Landwirtschaft nicht a priori zu Problemen bezüglich zwei wichtigen Zielsetzungen der Agrarpolitik - der Aufrechterhaltung einer dezentralen Besiedlung und der Pflege der

[16] EUROP. KOMMISSION, 1997. Nebst den Regionalprogrammen zur wirtschaftlichen Diversifikation kennt die Gemeinsame Agrarpolitik der EU auch spezifische Instrumente zur Förderung des landwirtschaftlichen Strukturwandels (Frührenten, Investitionshilfen, Kredite für Junglandwirte), die allerdings in einem gewissen Widerspruch zu den insgesamt stärker wirkenden strukturerhaltenden Kräften stehen (Preisstützung, Grenzschutzmassnahmen, Verwertungsbeiträge, faktorgebundene Ausgleichszahlungen...).

Kulturlandschaft - führen muss. Folglich ist auch nicht a priori politischer Handlungsbedarf gegeben.

Vielmehr ist zwischen Wachstumsregionen und Abwanderungsregionen zu differenzieren: Falls mit der wirtschaftlichen Entwicklung regional genügend neue Arbeitsplätze geschaffen werden (**Wachstumsregionen),** um auch die mit erhöhter wirtschaftlichem Druck in der Landwirtschaft wachsende Nachfrage nach Arbeitsplätzen in den übrigen Sektoren zu befriedigen, ist die Besiedlung sichergestellt. Hingegen müsste allenfalls die Bewirtschaftung des Kulturlandes über Flächenbeiträge sichergestellt werden, welche wegen hoher Opportunitätskosten der Arbeit gefährdet ist. Werden neue Arbeitsplätze vor allem in den Agglomerationen bzw. in Sektoren geschaffen, für welche den Landwirten die berufliche Qualifikation fehlt (z.B. Mikro-Elektronik), so wird der Sog der übrigen Wirtschaft gering ausfallen. Der nötige Strukturwandel in der Landwirtschaft ist blockiert. Die unbefriedigende und teilweise auch existenzbedrohende Einkommenssituation in der Landwirtschaft kann mittelfristig über Einkommensstützung aufgefangen werden. Parallel dazu müssen in Wachstumsregionen individuelle Anpassungsmassnahmen ergriffen werden, damit die Arbeitskräfte aus der Landwirtschaft die nötigen beruflichen Qualifikationen für den regionalen Arbeitsmärkte erlangen können.

Schwieriger ist die Situation in **Abwanderungsregionen** - eine unbefriedigende Einkommenssituation in der Landwirtschaft führt zu deren Aufgabe und zu einer in der Regel irreversiblen Abwanderung aus der Region. Dann kann die Bevölkerung in einem Dorfes - im Extremfall in einer Region - unter eine kritische Grenze fallen, so dass die Aufrechterhaltung einer minimalen sozialen Struktur (Schule, Dorfladen, Vereinswesen...) nicht mehr gewährleistet ist. Es kommt zu einer beschleunigten Entleerung, welche zwar kurzfristig über Erhaltungsmassnahmen (Einkommenszuschüsse) gebremst werden kann. Mittelfristig braucht es regionalpolitische Anpassungsmassnahmen, um Arbeitsplätze in den anderen Sektoren zu schaffen. Über die sektorale Strukturpolitik kann den verbleibenden Landwirtschaftsbetrieben die Anpassung an ein verändertes wirtschaftliches Umfeld erleichtert werden. Gut eingerichtete, schlagkräftige Betriebe werden auch wieder in der Lage sein, einen grossen Teil des Kulturlandes zu bewirtschaften. Gelingt es hingegen nicht, über genügend Arbeitsplätze in den übrigen Sektoren zu schaffen, kommt es zu einer schleichenden Entleerung von Dörfern und Talschaften, womit langfristig auch die Bewirtschaftung des Kulturlandes in Frage gestellt wird.

Eine Beschränkung auf einzelbetriebliche Erhaltungsmassnahmen im Agrarsektor wird die sich abzeichnenden Beschäftigungsprobleme im ländlichen Raum nicht lösen, sondern vielmehr die nötigen Anpassungsprozesse blockieren. Die sektorbezogene vergangenheitsorientierte Sichtweise muss einer zukunftsorientierten, auf die gesamte Region bezogenen Haltung Platz machen. Damit die mit der Liberalisierung einhergehenden Veränderungen auch als Chance und nicht nur als Bedrohung gesehen werden, müssen im ländlichen Raum die nötigen finanziellen und institutionellen Ressourcen bereitgestellt werden.

## Summary

**An important impact of liberalisation is expected to be the decrease of employment in rural areas. Will these developments lead to undesirable situations from a social and political point of view? If so, is there room for political actions to influence employment in rural areas?**
**Significant factors for explaining the development of employment in rural areas are the economic pull-forces as well as the push from an unsatisfactory situation in the agrarian sector itself. Form a historical point of view, it is obvious, that the employment and, as a consequence, also the development of the population in rural areas depend more on the development in the labour market for the second and third sector then on political measures to sustain the agrarian sector.**
**The expected changes from the liberalisation of agricultural markets will have different impacts in growing regions than in regions with emigration. An aggregated view is often insufficient to get a correct impression of the two critical issues "maintaining a decentralised settlement" and "cultivation of agricultural landscape" and to formulate policy measures consequently. Therefore, in the article a in-depth analysis of the Canton of Grison is given. Complementary, a mathematical model on the village level gives further insights in the economic links between agriculture and the other sectors. If undesirable situations are revealed, solutions will not be found in maintaining policy measures orientated at the individual farm as usual in Swiss agricultural policy hitherto. Rather general measures, embedded in the regional economic promotion, are needed. Necessary transformation processes should be cushioned, but not blocked by income transfers too high.**

**Keywords:** **structural change, agricultural policy, regional economic promotion**

## Literatur

ANWANDER S., BÜRGI S., CAVEGN G., MEYER L., RIEDER P., SALMINI J., 1990, Direktzahlungen an die Berglandwirtschaft - eine Gesetzesevaluation, vdf-Verlag Zürich

BAUR, P., PEZZATTI M., RIEDER P. SCHLUEP I., 1998, Südtiroler Landwirtschaft: Agrarökonomische Analysen und Perspektiven, Institut für Agrarwirtschaft ETH, Schriftenreihe 1998/3

BAUR P.,1999, Agrarstrukturwandel in der Schweiz - eine theoretische und empirische Analyse anhand aggregierter Daten für die Schweizer Landwirtschaft 1939-1990 und einzelbetrieblicher Daten für die Zürcher Landwirtschaft 1990-1996

BERNEGGER U., CAVEGN G., MEYER L., RIEDER P. 1990 Existenzfähige Bergbauernbetriebe als Voraussetzung für die Nutzung von Grenzertragsböden und einer gesicherten Besiedelung in nicht-touristischen Bergdörfern, Studie im Rahmen des NFP 22, Liebefeld-Bern

CADUFF M., 1999 Analyse der Agrarstrukturen nach Gemeinden im Kanton Graubünden, Diplomarbeit am Institut für Agrarwirtschaft ETH Zürich, Zürich

ELSASSER, H., LEIBUNDGUT, H., LENDI, M., SCHWARZ, H. 1982, Nichttouristische Entwicklungsmöglichkeiten im Berggebiet, Schriftenreihe zur Orts-, Regional- und Landesplanung Nr. 29, Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung ETH Zürich.

EUROPÄISCHE KOMMISSION, Generaldirektion Landwirtschaft (GD VI), Juli 1997, Entwicklung des ländlichen Raums, Arbeitspapier zur GAP 2000

HÄFLIGER, H., RIEDER P., 1996, Optimale Regelungsebene: Fallbeispiel Kulturlandschaft, Synthese 27, Nationales Forschungsprogramm 28, Einsiedeln

HENRICHSMEIER, W. UND WITZKE H., 1994, Agrarpolitik, Band 2; Bewertung und Willensbildung, UTB

LERJEN H.P., 1998, Vom Arbeiter- zum Freizeitbauern – Strukturwandel des Fabrikbauerntums im Oberwallis, in: Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie 1/98, S. 27-44

PETERS, H.R., 1996, Sektorale Strukturpolitik, 2. Aufl., Oldenbourg-Verlag München / Wien,

RIEDER P., 1997, Erkenntnisse und Konzepte zur langfristigen Entwicklung der Landwirtschaft im Alpenraum, in DISP 128, S. 17-25

Anschrift der Verfasser:

Prof. Dr. Peter Rieder
Institut für Agrarwirtschaft
ETH-Zentrum
8092 Zürich
e-mail: rieder@iaw.agrl.ethz.ch